

París e Ile-de-France: organización metropolitana y cambios institucionales

Gérard Marcou*

La ciudad de París, que es a la vez un municipio y un departamento, caso único en Francia, no puede considerarse de forma aislada de la región parisina, amplia área urbana de 9,6 millones de habitantes, que abarca la mayor parte de la región de Ile-de-France (10,9 millones de habitantes). Pero la atracción de la capital no se para en los límites administrativos de la región. Si la población de Ile-de-France ha aumentado menos que la media nacional entre los dos últimos censos (1989 y 1999: +2,7%, frente al 3,5%), la aglomeración parisina domina una zona cada vez más amplia, que alcanza los departamentos de la periferia de Ile-de-France, que han experimentado un crecimiento demográfico más rápido. Este fenómeno puede identificarse por las estrategias de localización residenciales y por las estrategias de localización de las actividades económicas. De esta manera, se forma más allá de Ile-de-France un «sistema de la Cuenca parisina» cuya evolución debe atraer la atención tanto del Estado como de las entidades territoriales¹.

Durante mucho tiempo, la preponderancia de París y de la región parisina se había asociado a la centralización, primero real y luego republicana, mediante la que se construyó Francia. Pero en ninguna otra parte la marca del centralismo había sido tan fuerte. Por una curiosa inversión, en ninguna otra parte la reforma de la descentralización tiene efectos más importantes, lo que plantea nuevos problemas a la organización y a la ordenación de la región, a la organización de las relaciones entre París y los territorios que la circundan y a las relaciones entre la región de Ile-de-France y su periferia inmediata. Ile-de-France se caracteriza también por una fuerte heterogeneidad económica y social, yuxtaponiendo concentraciones de riquezas y zonas de gran pobreza.

La reforma de la descentralización ha revelado la fragmentación institucional de Ile-de-France y la necesidad de cooperación entre las entidades locales. Pero confiere a la ciudad de París y potencialmente a la región de Ile-de-France los medios de una capacidad de acción mayor que los de las demás entidades territoriales (I). La región capital forma así un conjunto complejo en el que la coherencia y la solidaridad sólo pueden resultar de políticas públicas conducidas por todas las instituciones (II). Muy en retirada como consecuencia de reformas sucesivas, el papel del Estado continúa siendo importante, tanto en París como Ile-de-France, para ayudar a las entidades territoriales a superar sus intereses divergentes y a promover proyectos de gran alcance.

I. Las instituciones: fragmentación y cooperación

La unidad del gobierno de la región parisina se garantizó durante mucho tiempo mediante la centralización administrativa, a pesar del muy alto número de entidades locales. La descentralización ha puesto de manifiesto la fragmentación administrativa de la región: el desarrollo de la cooperación intermunicipal está menos avanzado en Ile-de-France que en las demás regiones. Además, algunas particularidades institucionales caracterizan París y la región de Ile-de-France, e incrementan su autonomía.

A) De la centralización a la descentralización

Durante mucho tiempo la ciudad de París y su conurbación inmediata estuvieron sometidas a un régimen de administración directa por el poder central, con la participación de los electos locales. La administración se repartía entre dos prefectos, el del departamento del Sena, que era el encargado de la administración general, con un consejo electo, el Consejo General del Sena, que aprobaba el presupuesto y que pudo jugar un papel importante en materia de grandes obras públicas, y el prefecto de policía. En 1964 una ley reorganizó la región parisina, que parecía subadministrada, si se tiene en cuenta su densidad de población. París fue separada entonces de su conurbación inmediata, que fue dividida en tres nuevos departamentos (la «primera corona»), mientras que el antiguo departamento del Sena y el Oise se dividía a su vez en tres departamentos. En cambio, el departamento del Sena y el Marne, al este, se mantenía intacto. Cada departamento era dotado de un consejo electo, mientras en esa época el ejecutivo estaba en manos del prefecto del departamento. París era a la vez un municipio y un departamento, con un consejo electo, el Consejo de París, cuyo ejecutivo era el prefecto de París. El prefecto de policía continuaba siendo competente en materia de policía general y de seguridad pública para París y los tres departamentos de la «primera corona». En 1959 se había creado además una autoridad regional, el distrito de la región parisina, para controlar el desarrollo de la región parisina, colocado bajo la autoridad directa del gobierno. Así, las funciones administrativas superiores eran repartidas entre nueve prefectos, nombrados por el gobierno; el papel de los municipios era más débil que en el resto del país, debido a la amplitud de las potestades del prefecto de policía en la «primera corona» y a las competencias ejercidas por el Estado en materia de ordenación del territorio y de urbanismo y de transportes públicos.

La descentralización fue introducida de hecho en dos etapas en la región parisina. En primer lugar, en los años setenta se creó la región en forma de establecimiento público², como en el resto del país, pero con algunas particularidades y algunas competencias suplementarias. El consejo estaba compuesto por parlamentarios y por representantes de los consejos locales; el ejecutivo estaba confiado al prefecto de la región, que era al mismo tiempo el representante del Estado; y se suprimía el distrito de la región parisina. Posteriormente, una Ley de 1975 dotaba a París de un Alcalde, elegido a partir de entonces por el Consejo de París, y dotado de amplias potestades para la administración municipal, pero privado de potestades de policía, que se mantenían en manos del prefecto de policía. La segunda etapa comenzó en 1982, en la que la reforma de la descentralización se aplica a Ile-de-France. En primer lugar, la región se transformó en una entidad territorial, cuyo presidente se convirtió en su ejecutivo, y otro tanto ocurrió en cada uno de los departamentos, donde el ejecu-

tivo pasó del prefecto al presidente del consejo general. En segundo lugar, las transferencias de competencias benefician a las entidades territoriales de Ile-de-France, como en el resto del país, especialmente en materia de urbanismo en el caso de los municipios, de asistencia social y de enseñanza en el de los departamentos, y de formación profesional y de enseñanza en el de la región. La tutela prefectoral es reemplazada por un control de legalidad *a posteriori* sobre los actos de las entidades locales.

Sin embargo, se mantienen las potestades del prefecto de policía y las competencias de la región, que en principio son ampliadas en materia de transporte público, en realidad lo son menos debido a la existencia de un organismo regional especializado, la Mancomunidad de Transportes de Ile-de-France y al monopolio de dos organismos autónomos estatales, la RATP para los transportes urbanos y la SNCF³ para los transportes interurbanos ferroviarios (trenes de cercanías).

B) La fragmentación administrativa

A pesar de las restricciones, la descentralización, al poner fin al gobierno prefectoral de la región, puso de manifiesto la fragmentación administrativa. Ésta se había acentuado por el hecho de que varios factores habían frenado el desarrollo de la cooperación intermunicipal en Ile-de-France: las funciones que la habían estimulado en otras regiones estaban garantizadas en Ile-de-France por organismos públicos estatales o por asociaciones de municipios especializadas, antiguas y potentes, para el desarrollo de funciones técnicas (por ejemplo, la Mancomunidad de Aguas de Ile-de-France, la Mancomunidad Intermunicipal de Residuos de la Aglomeración parisina, etc., y sobre todo el Consorcio de Transportes Parisinos, transformado luego en la Mancomunidad de Transportes de Ile-de-France); los municipios de la conurbación próxima son a menudo ciudades importantes, autosuficientes y celosas de su autonomía; también las divisiones políticas han frenado la cooperación, teniendo en cuenta la fuerte influencia del Partido Comunista en la conurbación de la «primera corona», aunque haya disminuido mucho en la actualidad. En 1999 había 996 mancomunidades intermunicipales de todo tipo.

Pero también hay que tener en cuenta la heterogeneidad de la región de Ile-de-France. Los departamentos que forman la segunda corona tienen aún espacios poco urbanizados, e incluso rurales; hay un gran número de pequeños municipios que cuentan con menos de 2.000 habitantes, aunque el movimiento de «rurbanización»⁴ cambie progresivamente su demografía y su carácter. El departamento del Sena y el Marne (al este de Ile-de-France) goza aún de todos los rasgos de un departamento provincial ordinario, con un tramo de ciudades medias y numerosos municipios rurales. La cooperación intermunicipal está más de-

sarrollada en él que en la aglomeración parisina desde hace mucho tiempo. De 36 agrupaciones de municipios con fiscalidad propia que existían en Ile-de-France en 1999, y antes de la puesta en marcha de la reforma introducida por la Ley de 12 de julio de 1999, 23 se encuentran en Sena y Marne, pero sólo uno, de creación reciente, en los departamentos de la «primera corona».

Además, la intervención del Estado ha pesado fuertemente sobre la organización de la región. Desde mediados de los años sesenta, el Estado ha puesto en práctica una política de ciudades nuevas destinadas a constituir polos secundarios de desarrollo y a evitar que todas las actividades converjan en París. Cinco ciudades nuevas han sido así creadas en la «gran corona» de la aglomeración, y los municipios que les han servido de soporte físico han sido agrupados en «mancomunidades de aglomeración nueva», mientras que las funciones operativas de ordenación territorial han sido asumidas por organismos públicos estatales, en los que estaban representadas las entidades locales. Curiosamente, aunque esas nuevas ciudades estén finalizadas o a punto de estarlo en la actualidad, ninguna ha dado lugar a un nuevo municipio mediante la fusión de los municipios afectados; la de Evry (en el sur de la aglomeración parisina) se ha convertido en una comunidad de aglomeración (véase más adelante), que sustituye a la mancomunidad de aglomeración nueva.

Solamente con la reforma de la cooperación intermunicipal, mediante las leyes de 1992 y de 1999, los municipios de Ile-de-France comenzaron a reagruparse para ejercer las competencias estratégicas a una escala más amplia. Recordemos que todos los intentos autoritarios de agrupación de los municipios han fracasado en Francia, y es, pues, mediante el desarrollo de la cooperación, introduciendo fórmulas que conducen a una mayor integración de funciones, como se ha ofrecido a los municipios un marco de acción adecuado a las necesidades actuales. La Ley de 12 de julio de 1999 tenía por finalidad simplificar y reforzar la cooperación intermunicipal; los estímulos financieros limitados en el tiempo previstos por la Ley, el encargo del gobierno a los prefectos de apoyar los proyectos de cooperación y cierta evolución de las mentalidades garantizaron el éxito de esta reforma a escala nacional. En la actualidad —además de las mancomunidades, que responden siempre a algunas necesidades de cooperación funcional especializada— hay tres tipos de cooperación caracterizadas por la atribución de potestades tributarias propias y por la concentración de competencias en materia de ordenación del territorio, el urbanismo, los transportes, el desarrollo económico y la gestión de los equipamientos que afectan al conjunto de la población de la zona. Estas tres formas son la comunidad de municipios (destinada primordialmente al mundo rural y a las pequeñas aglomeraciones), la comunidad de aglomeración para las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes (más integrada, que percibe el impuesto profesional⁵ en lugar de los municipios que la forman) y la comunidad urbana (que existe de

hecho desde 1967: sus competencias son aún más amplias, y se extienden en especial a los planes locales de urbanismo; se les ha extendido el régimen del impuesto profesional único).

Sin embargo, la reforma se basaba en la idea de que todas las áreas urbanas⁶ de más de 50.000 habitantes con una ciudad central de más de 15.000 debería dar lugar a la creación de una comunidad de aglomeración. Pero hay áreas urbanas demasiado amplias para ser agrupadas en una sola entidad administrativa, sobre todo en el caso de la aglomeración parisina. La identificación de los centros secundarios y de las solidaridades socioeconómicas a partir de la localización de las actividades, o incluso del potencial de desarrollo, especialmente, se convierte aún en más aleatoria. Sin embargo, la Ley de 12 de julio de 1999 ha conducido a la creación de 12 comunidades de aglomeración hasta comienzos del 2002, de las que seis se encuentran en los departamentos de la «pequeña corona».

Hoy en día, el cuadro de las instituciones que integran la Administración local y regional, aparte de los organismos estatales colocados bajo la autoridad del prefecto regional, de los prefectos departamentales y del prefecto de policía, es el siguiente:

- La región de Ile-de-France (10,9 millones de habitantes, 9,6 de ellos en el área urbana de la aglomeración parisina);
- la ciudad de París, a la vez municipio y departamento (2,1 millones de habitantes);
- 7 departamentos alrededor de París;
- 1.231 municipios (400 de ellos en el área urbana parisina);
- 996 mancomunidades intermunicipales (860 con un único fin, 75 plurifuncionales, 61 consorcios⁷ —es decir, asociando municipios con organismos públicos u otras entidades locales)—;
- 4 mancomunidades de aglomeración nueva;
- 12 comunidades de aglomeración;
- 23 comunidades de municipios;
- 14 distritos, antigua forma que será reemplazada por una comunidad de municipios o una comunidad de aglomeración como muy tarde a fines de 2002.

En comparación con otras regiones, Ile-de-France se caracteriza por una penetración de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI) con fiscalidad propia mucho más baja que en otras regiones, sobre todo en los departamentos de la «pequeña corona». Hay solamente 387 municipios pertenecientes a un establecimiento público de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia, que representan el 27% de la población total de la región, frente al 65% de Francia en su conjunto, de los que sólo 117 son municipios miembros de una

EPCI con impuesto profesional único, representando un 20% de la población de la región, frente al 34% de Francia.

A pesar de ello, la organización de los transportes públicos ha jugado siempre un papel altamente estructurante, desde la construcción del metro a comienzos del siglo xx. Hay desde hace mucho tiempo una organización regional de transportes públicos, cuyo campo de acción se ha ido ampliando con el paso del tiempo. Desde un Reglamento de 7 de enero de 1959, la autoridad organizadora es el Consorcio de Transportes de Ile-de-France, que agrupa, junto a la ciudad de París, a los departamentos de la región y al Estado. Desde inicios de los años ochenta, los empleadores de la región están sujetos a un impuesto, cuyo producto se destina a los transportes colectivos (luego extendido a otras aglomeraciones), calculado sobre la masa salarial, y cuyo tipo varía entre el 1,3 y el 2,6% (París y el departamento de Hauts-de-Seine). El Consorcio de Transportes utiliza el producto de este impuesto para financiar los gastos de inversión y de funcionamiento de los transportes públicos¹⁰. La parte esencial de los desplazamientos públicos está garantizada por dos organismos públicos estatales, la SNCF y la RATP, cuyos servicios son coordinados por el Consorcio. Importantes inversiones continúan realizándose en este ámbito, especialmente para facilitar los desplazamientos internos en la conurbación.

C) Particularidades institucionales de la ciudad de París y de la región de Ile-de-France

La ciudad de París, durante mucho tiempo sometida a la fuerte tutela del poder central, es hoy en día la entidad local que dispone de las potestades y los medios más importantes: acumula, en efecto, las competencias y los recursos de un municipio y de un departamento, y tiene alrededor de 40.000 empleados públicos, es decir, tanto como las Administraciones centrales ministeriales agrupadas en París. El Alcalde de París, aunque no tiene todas las potestades de policía de un Alcalde ordinario, ejerce además las funciones de un presidente de consejo general⁹.

París es también una de las tres ciudades francesas dotadas de una organización especial (con Lyon y Marsella): en efecto, París está administrada no sólo por el consejo de París, sino por consejos de distrito, elegidos al mismo tiempo que el consejo de París. El consejo de distrito se compone de consejeros municipales y de consejeros de distrito elegidos en el distrito; los candidatos forman listas únicas para ambos consejos. El consejo de distrito elige un Alcalde de distrito y sus tenientes de Alcalde.

Ni el distrito ni el consejo de distrito tienen personalidad jurídica. No obstante, el Consejo Constitucional ha juzgado conforme a la Constitución la ley que introducía esta organización, en la medida en que no afectaba a la unidad del municipio¹⁰. El consejo de distrito tiene como función favorecer la participación

de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales. Es consultado sobre las decisiones del consejo municipal que afectan específicamente al barrio (especialmente en materia de urbanismo: es consultado sobre el plan local de urbanismo, si afecta al territorio del distrito); también se atribuye al consejo de distrito la gestión de equipamientos colectivos municipales destinados principalmente a los habitantes del distrito. Dicho consejo y el Alcalde ejercen otras competencias en materia de vivienda y de admisión en los hospicios, residencias para personas mayores y otros servicios de la misma naturaleza. El Alcalde de distrito es consultado sobre las licencias de obras que afectan al distrito y que concede el Alcalde. Finalmente, la ley organiza la participación de las asociaciones en el funcionamiento del consejo de distrito, que delibera en su presencia sobre cuestiones que éstas le plantean. A pesar de ello, los consejos de distrito no han respondido plenamente a las expectativas depositadas en ellos. Su funcionamiento se mantiene alejado de población. La Ley de 27 de febrero de 2002, que obliga a la creación de consejos en los barrios de todas las ciudades de más de 80.000 habitantes, se aplica también a las ciudades divididas en distritos, que deberán proceder a establecer consejos de barrio de carácter puramente consultivo y no electos.

Recientes modificaciones legislativas han aumentado algo las potestades de París y de la región de Ile-de-France: la mayor parte de las facultades del prefecto de policía en materia de circulación en París han sido transferidas al Alcalde de París por la Ley de 27 de febrero de 2002 (a excepción de la circulación sobre los «grandes ejes»); la región Ile-de-France ha entrado en el Consorcio de Transportes de Ile-de-France, del que no formaba parte (Ley de 13 de diciembre de 2000).

II. Las políticas públicas: coherencia y solidaridad

En un sistema ahora descentralizado, pero muy fragmentado, la coherencia de la acción pública depende de la distribución de competencias y de la organización de las relaciones entre las diferentes autoridades. En Francia, la ordenación del territorio es, desde 1983, una competencia compartida entre el Estado y las entidades locales¹¹; en su origen una competencia propia del Estado, el urbanismo se ha convertido en una competencia municipal (o intermunicipal). El contrato de plan Estado-región se ha impuesto como el principal instrumento de cooperación entre el Estado y la región y de coordinación de sus políticas. Se han creado otros instrumentos de planificación sectorial, que han producido el efecto de asociar al Estado y a la región o a otras entidades territoriales. Estos instrumentos nuevos están al

servicio de políticas definidas por la ley (por ejemplo, en materia de hábitat, de desplazamientos urbanos o incluso a propósito de la política de la ciudad), y tienen pues un carácter nacional, y los servicios del Estado tratan de aplicarlos junto con las entidades territoriales. Otro tanto ocurre con el tratamiento de las desigualdades presupuestarias entre los municipios de la región de Ile-de-France, que reflejan a su vez desigualdades socioeconómicas que se han acentuado con la descentralización. Sin embargo, el papel del Estado es regularmente contestado por las entidades territoriales, y las reformas recientes o en curso permiten prever un crecimiento del papel de la región.

A) Los documentos de planificación espacial o sectorial

Ile-de-France es la única región de la Francia metropolitana dotada de un plan regional que tiene naturaleza reglamentaria. Sólo la entidad territorial de Córcega y las regiones de los departamentos de ultramar pueden aprobar un plan regional de tal naturaleza. El plan director de la región de Ile-de-France (SDRIG) es un instrumento urbanístico de dimensión regional¹².

El SDRIF se distingue claramente de los documentos que lo han precedido. La urbanización antigua e intensa de la región parisina explica que haya sido la primera en realizar la experiencia de una planificación regional, y algunas disposiciones del plan de ordenación de 1939 han producido efectos jurídicos hasta 1976. Pero el documento esencial para la ordenación de la región parisina fue el plan director de 1965, elaborado por el distrito de la región parisina, que fijó las grandes opciones que estructuran en la actualidad su organización (sobre todo las nuevas ciudades y la red rápida regional). En el contexto de la centralización, este instrumento jurídico pudo ser aplicado a pesar de su incierto valor jurídico; no adoptó una forma legal hasta 1975. Sin embargo, la descentralización de las competencias en materia de urbanismo por la Ley de 7 de enero de 1983 condujo al fortalecimiento de las bases jurídicas de la planificación regional en la región parisina. El contenido del SDRIF fue entonces precisado, conservando el Estado la competencia, pero el procedimiento se abrió a la intervención de la región y de los departamentos, cuyos consejos debía ser consultados antes de la aprobación del plan. De hecho, la elaboración del plan director de 1994 fue marcada por la irrupción de las entidades locales en la planificación regional; éstas rechazaron el proyecto presentado en 1993 por el prefecto de la región, y el SDRIF tuvo que ser aprobado por Decreto el 26 de abril de 1994, como lo preveía la ley, por otra parte, en caso de informes desfavorables del consejo regional o de los consejos generales que representen al menos una cuarta parte de la población.

Deduciendo las consecuencias de esta nueva situación, la Ley de 4 de febrero de 1995 transfirió a la región de Ile-de-France la

competencia para la elaboración del SDRIF «en asociación con el Estado», y para su adopción¹³; la iniciativa para la elaboración del SDRIF corresponde tanto a la región como al Estado; el SDRIF es posteriormente aprobado mediante Decreto del Consejo de Ministros.

El SDRIF se impone directamente a los planes locales de urbanismo establecidos por los municipios, a menos que estén cubiertos por un plan de coherencia territorial. Si se dotan de un plan de coherencia territorial, éste debe ser compatible con las orientaciones del SDRIF¹⁴. Además, asimilado por su contenido al plan regional de ordenación y de desarrollo del territorio (SRADT), debe ser compatible con los planes de servicios colectivos; debe, sobre todo, velar por la coherencia de los proyectos de equipamientos del Estado y de las diferentes entidades territoriales, desde el momento en que estas políticas tienen una incidencia sobre la ordenación y la cohesión del territorio regional, e incluir el plan regional de los transportes¹⁵. Descentralizando el SDRIF, la Ley transfiere, pues, a la región, lo esencial de la competencia de ordenación mediante la que podría enmarcarse el desarrollo urbanístico de la región. Pero esta transferencia sólo se manifestará en la revisión del SDRIF de 1994 o en la elaboración de un nuevo SDRIF.

A pesar de ello, la Ley deja al Estado los medios para controlar la primera revisión. La Ley de 25 de junio de 1999, sobre la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio, prevé que la primera revisión después de su promulgación debe tener por objeto poner al SDRIF de acuerdo con los nuevos objetivos que le asigna la Ley; el prefecto puede asumir la iniciativa, y el gobierno puede proceder de oficio si el consejo regional no lo ha aprobado en el plazo de un año. Sin embargo, mientras que la revisión del SDRIF está a la orden del día, es dudoso que el gobierno salido de las elecciones del 2002 esté deseoso de poner en práctica las orientaciones que el gobierno precedente había hecho aprobar y, si se considera que el consejo general de Ile-de-France tiene en la actualidad una mayoría de izquierdas, no puede asegurarse que el gobierno vaya a renunciar a los medios de control de que dispone aún sobre las grandes orientaciones de la ordenación de la región.

En cualquier caso, varias políticas sectoriales se han traducido en nuevos documentos de planificación, que permiten al Estado continuar la aplicación de políticas nacionales. Tal es el caso, en especial, de los programas locales del hábitat (PLH) y de los planes de desplazamientos urbanos (PDU); estos instrumentos no son exclusivos de la Ile-de-France. Además, los objetivos definidos por la Ley «solidaridad y renovación urbana», de 13 de diciembre de 2000, permiten a los prefectos ejercer, en concepto de control de legalidad, cierto control sobre el contenido de los instrumentos urbanísticos —pero que sin duda alguna sólo podrían utilizar en presencia de determinaciones que estuviesen de forma manifiesta en contra de esos objetivos—.

El PLH es un instrumento aprobado para un EPCI y que se dirige a combatir la segregación espacial en el hábitat, obligando a los municipios a dotarse de un programa dirigido a promover la diversidad del hábitat y a una oferta equilibrada de viviendas en la aglomeración, según los objetivos que le son comunicados por el prefecto. El Estado celebra luego un convenio con el EPCI, que regula la participación financiera del Estado en la realización de este programa. Sin embargo, el prefecto puede no firmar la convención o puede reducir la ayuda del Estado si esos objetivos no son tenidos en cuenta, o lo son de forma insuficiente¹⁶.

El PDU es obligatorio en los perímetros de transportes urbanos incluidos en las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes o que las recorten¹⁷. El PDU es aprobado por la autoridad organizadora de los transportes urbanos, y en Île-de-France por el Consorcio de Transportes parisinos.

B) La cooperación contractual

La ley y la práctica han incrementado la importancia de la cooperación contractual en la puesta en práctica de las políticas públicas. Su instrumento esencial es el contrato de plan Estado-región, pero se han desarrollado otros instrumentos por la ley o al margen de ella, por iniciativa del Estado, pero también a veces por iniciativa de las regiones o de los departamentos en favor de las entidades locales de su circunscripción.

C) La compensación de las desigualdades

Las entidades territoriales sufren las desigualdades o se aprovechan de ellas, según su situación; sólo el Estado puede poner en marcha políticas tendentes a reducirlas o compensarlas. En Île-de-France se pueden distinguir así políticas con finalidad social, económica y financiera.

La política de la ciudad, bajo diferentes formas, se dirige a reducir las desigualdades sociales vinculadas a la organización urbana. A fin de favorecer las inversiones en las zonas degradadas, la ley ha previsto en primer lugar la definición de «zonas urbanas sensibles» (Ley de 4 de febrero de 1995), en las que las ventajas fiscales deberían atraer las actividades, luego unas «zonas francas urbanas» menos numerosas (Ley de 26 de noviembre de 1996), pero en las que los empleadores que se instalen se benefician de ventajas fiscales y de cargas sociales casi totales durante un plazo limitado. Un comité de zona permite a los electos locales garantizar su promoción. Estos mecanismos han ofrecido algunos resultados para la revitalización de las zonas contempladas, pero a un coste muy elevado por empleo y al precio de algunos desplazamientos de actividades. No obstante,

el mecanismo de las «zonas francas urbanas» debe reconducirse. En Île-de-France hay 9 «zonas francas urbanas» (50 en toda Francia), de las que 4 son gestionadas en la actualidad por «comunidades de aglomeración». La zona afectada no se corresponde de manera exacta con el perímetro del contrato de ciudad y, además, no todos los contratos de ciudad están dotados de una «zona franca urbana».

La intervención del Estado a favor del desarrollo económico de la región se basa en la realización de grandes operaciones estructurantes. Se ha dirigido en primer lugar a frenar la concentración de las actividades en el centro de la aglomeración desarrollando una corona de ciudades nuevas. Se observa en la actualidad que, en efecto, esas ciudades nuevas han logrado estabilizar el empleo y una población residencial importante. Posteriormente, se ha dirigido a un reequilibrio de la aglomeración hacia el Este: se ha basado en la implantación de grandes equipamientos en el Este de París (Ministerio de Hacienda, Opera, Bastilla, ...), y en la ampliación de la ciudad nueva de Marne-la-Vallée hacia el Este, incorporando el emplazamiento de Disneylandia París, que representa un ejemplo excepcional de partenariado público-privado. Esta operación se basa en un contrato de Estado entre el Estado francés y la Sociedad Disney, firmado en 1986, sobre el control de la propiedad garantizado por el Organismo Público de ordenación de la Ciudad Nueva, que garantizaba a Disney la posibilidad de un desarrollo a largo plazo, una densa red de infraestructuras públicas (autopistas, estaciones de RER y de TGV, conexión con el aeropuerto Roissy-Charles-de-Gaulle) y el control por el poder público de la regulación de los usos del suelo. Otra operación excepcional, que produjo un importante efecto de enclavamiento, fue la construcción del Estadio de Francia en el Norte de París, con base en un contrato de concesión. La zona de actividades que se ha desarrollado alrededor del aeropuerto de Roissy Charles-de-Gaulle se ha convertido en uno de los polos económicos más importantes de la región. Para permitir sacar ventajas de este desarrollo en la zona Norte de la aglomeración parisina y de aumentar la oferta de suelo, el Estado ha creado mediante decreto un nuevo organismo público de ordenación, llamado «de la Llanura de Francia», cuyo perímetro de intervención cubre unos treinta municipios en dos departamentos¹⁸. Este organismo público está encargado de «proceder a cualquier operación destinada a favorecer la ordenación del territorio, la reestructuración urbana y el desarrollo económico», y en especial, realizar los estudios de velar por la viabilidad financiera de los proyectos, y adquirir y revender terrenos por su cuenta o para las entidades territoriales. Este establecimiento público nacional se caracteriza por el hecho de que dos tercios de los puestos de su Consejo de administración se atribuyen a los representantes de las entidades locales; se añade una asamblea especial de 59 miembros compuesta por representantes de los municipios no representados directamente en el con-

sejo de administración. El director general es nombrado por el Estado. Este último ejemplo es significativo: demuestra que la intervención del Estado resulta necesaria para superar las divisiones y desembocar en proyectos de gran envergadura, pero que las relaciones entre el Estado y las entidades locales han cambiado, debiendo el Estado ahora entenderse con éstas.

Finalmente, el agravamiento de las desigualdades presupuestarias entre los municipios ha justificado también la intervención del Estado para imponer cierta solidaridad entre los municipios de Ile-de-France. La desigualdad de las bases impositivas es más marcada en Ile-de-France que en todas las demás regiones. París posee el 28% del total de las bases impositivas del impuesto profesional de la región. Las bases más altas se encuentran en el territorio de los municipios que se reparten el barrio financiero de La Défense. Para reducir estas desigualdades, se han introducido dos medidas por una Ley de 13 de mayo de

1991: los fondos de solidaridad entre los municipios de Ile-de-France y la dotación de solidaridad urbana.

Los fondos de solidaridad son la innovación más interesante, y no hay equivalente en las demás regiones: organiza una redistribución financiera horizontal entre los municipios más ricos y los más pobres. Los municipios que tienen una capacidad fiscal por habitante superior al 1,4 de la media regional, y algunos EPCI (en función de su régimen de impuesto profesional) alimentan los fondos: aportan al fondo una contribución determinada por una tasa progresiva aplicable a la parte de su capacidad fiscal por habitante que excede de la media regional, multiplicada por su población; sin embargo, esta cantidad no puede superar el 5% de sus gastos corrientes. Los municipios beneficiarios se caracterizan por un conjunto de criterios ponderados por la Ley, especialmente el porcentaje de viviendas sociales y la capacidad fiscal por habitante.

Notas

* Profesor de la Universidad París I Panteon-La Sorbona y Director de la Agrupación de Investigación sobre la Administración local en Europa.

Traducción al español de la versión original francesa realizada por José Manuel RODRIGUEZ ÁLVAREZ, Subdirector General Adjunto de Relaciones Institucionales y Cooperación Local (MAP) y Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ *Une organisation métropolitaine pour le Bassin parisien. Éléments de diagnostic pour des propositions d'action*. Informe del grupo piloto «Cuenca parisina», dirigido por M. Armand FRÉMONT, Mission interministérielle interrégionale d'aménagement du territoire (MIAT), de 11 de diciembre de 2001, pp. 9-1 especialmente.

² NOTA DEL TRADUCTOR: *Établissement public* es la expresión francesa para hacer referencia a la Administración institucional, equivalente a nuestros «organismos autónomos» tradicionales.

³ NOTA DEL TRADUCTOR: *SNCF* son las siglas francesas de *Société nationale de chemins de fer* (Sociedad Nacional de Ferrocarriles).

⁴ Se denomina así a la tendencia de los residentes a preferir una vivienda fuera de la ciudad, en casas individuales, aunque trabajen con frecuencia en el centro de la aglomeración. Los precios del suelo envían hacia la periferia los proyectos inmobiliarios destinados a esta clientela, que se concretan frecuentemente en parcelaciones en los pequeños municipios rurales.

⁵ NOTA DEL TRADUCTOR: El «impuesto profesional» (la *taxe professionnelle*) es el equivalente al Impuesto sobre Actividades Económicas español.

⁶ Identificadas por el INSEE (el Instituto Nacional de Estadística de Francia) sobre la base de diferentes indicadores estadísticos.

⁷ NOTA DEL TRADUCTOR: traducimos por «consorcios» lo que el Derecho administrativo local francés denomina *syndicats mixtes* debido a su notable paralelismo, formado a la vez por entidades locales y otros organismos públicos, o por entidades locales de distinto grado.

⁸ Código General de las Entidades Territoriales, art. L.2531-2 y siguientes.

⁹ NOTA DEL TRADUCTOR: El consejo general es el máximo órgano colegiado electo de los departamentos franceses.

¹⁰ Decisión de 28 de diciembre de 1982.

¹¹ Véase el artículo L. 110 del Código de Urbanismo.

¹² Código de Urbanismo, art. L. 141-1.

¹³ *Ibid.*, párrafo 1º.

¹⁴ Código de urbanismo; art. L.122-2, párrafo 6 y L.141-1, último párrafo.

¹⁵ Nuevo artículo 34 de la Ley de 7 de enero de 1983, redactado por la Ley de 25 de junio de 1999.

¹⁶ Código de la Construcción y de la Vivienda, art. L.302-1 y 2, especialmente.

¹⁷ Ley nº 82-1153, de orientación de los transportes interiores, de 30 de diciembre de 1982, modificada, arts. 28 y 28.2. Véase también el Código del Medio Ambiente, art. 221-2.

¹⁸ Decreto nº 2002-477, de 8 de abril, sobre la creación del Organismo Público de Ordenación de la Llanura de Francia.

